北京大学学报(哲学社会科学版)
Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)

社 会 学 研 究

围栏社会生态治理现代化的困境与突围路径

陆益龙[1]　孟根达来[2]

(1. 中国人民大学 社会学理论与方法研究中心, 北京 100872;
2. 内蒙古大学 民族学与社会学学院, 呼和浩特 010021)

摘　要: 在中国式现代化进程中,生态文明建设和生态环境治理问题意义重大,关系到国家重大战略目标的达成。草原生态环境在整个生态系统中占据特殊且重要的位置,保护和治理好草原生态环境,是国家生态文明建设的重点内容,也是民族地区绿色转型和乡村振兴的重要任务。改革开放后,草原牧区基于草场和畜牧双承包经营制度而出现由牧户用铁丝网建起一个个围栏并在其中生产生活的格局,围栏社会由此逐渐兴起。围栏社会生产生活方式的变迁,带来草原生态环境新变化,对草原生态治理提出新要求。在围栏社会基础上推进生态治理现代化,需探索构建草原生态环境共治机制,突破私地困境,构筑起牧区生态环境与经济社会协调发展、人与自然和谐共生的"大环保"格局。

关键词: 围栏社会;生态;治理现代化;私地困境;突围路径

中图分类号:K 02　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2024)04-0117-10

生态文明建设是中国式现代化的本质要求,协调生态环境保护与经济社会发展的关系,关键在推进现代化过程中能有效开展生态治理。新时代,草原生态治理现代化既是国家治理体系与治理能力现代化的组成部分,也是现代化背景下推进草原牧区乡村振兴和共同富裕的有效路径。治理好草原生态环境,既要正视草原围栏社会的现实和问题,又要重视治理现代化的理念和理论。本文旨在根据围栏社会生态困境的一般事实,从治理现代化的理论视角,思考并探寻草原生态环境的治理之道。

一、生态治理现代化及其重要性

生态治理现代化指在现代化持续推进和纵深发展的大背景下,为更加有效化解和应对生态环境困境问题,不断变革和改善生态环境治理体制机制的过程。有效治理生态环境,必须牢牢抓住现代化这一关键变量。

(一)现代化进程中的生态环境问题

现代化过程是一场社会变革,亦即人类社会从传统农业社会向现代工业社会转型的社会变迁过程①。现代化过程的典型特征是工业化和城镇化的快速发展,并在此基础上形成一套有别于传统社会的制度体系。现代化过程具有多样性、差异性和竞争性。有学者用"压缩型现代化"概念来概括东亚地区的经济社会变迁过程,并指出此类现代化具有不确定性和各类风险②。关于中国现代化过程中的生态问题,有研究从"压缩型工业化"视角进行分析和阐释,认为生态问题的根源在压缩型的工业化策略

收稿日期:2023-11-18
作者简介:陆益龙,中国人民大学社会学理论与方法研究中心教授。
基金项目:国家社会科学基金青年项目"边疆民族聚居区乡村振兴典型经验及特色路径的社会学研究"(23CSH037)。

① 马敏:《现代化的"中国道路"——中国现代化历史进程的若干思考》,《中国社会科学》2016 年第 9 期,第 29 页。

② CHANG KYUNG-SUP, *Compressed Modernity and Its Discontents: South Korean Society in Transition*, The British Journal of Sociology, Vol. 3, 2010, pp. 444-464.

与进程①。

“压缩型现代化”说也用来解释中国草原社会变迁和生态环境问题,如有研究指出草原社会的“跨越式发展”,是造成沙漠污染、草原破坏以及水资源短缺等生态环境问题的重要原因②。也有学者认为,由于缺乏系统性思考,草原牧区现代化的推进并无完善的生态安全机制,以追求经济利益为导向的工矿开发等活动,进一步加大草原生态环境压力,进而出现草场退化、沙化等问题③。而“新牧区发展范式”提出,牧区现代化发展应回归牧业流动性特征,流动性是牧民适应气候变化和生态环境,规避各种不确定风险的重要方式④。还有观点认为,在中国现代化进程中,西部地区由于有特殊的自然资源禀赋,且生态环境脆弱性明显,西部草原民族地区经济社会发展需要的挤压,使得该区域成为生态环境保护内在矛盾最激烈的交汇点⑤。

对草原社会现代化进程中生态环境问题的关注和思考,制度主义的分析视角强调,草原牧区现代化转型和改造过程,包含草场制度等一系列制度调整和变迁,其实是国家建设的一个维度,现代国家为追求清晰化、统一性的制度目标,往往忽视地方性的、多样化的生态环境保护需要。一些经验研究和案例分析提出,承包责任制背景下的现代化畜牧业发展模式实质是国家的一种“密集型资源开发体制”⑥。在此体制下,国家主导畜牧业现代化路径,以及牧区的现代化进程,由此草原畜牧业的内部结构发生了根本转变。作为草原畜牧业核心自然资源的水源、草场和牲畜,在现代畜牧业框架下被重新规划和配置。除此之外,资源密集型开发与国家整体层面的现代化和工业化发展需要密切相关。如对草原地区煤炭等地下资源的开发,既是国家现代化发展的构成,又受地方经济增长需要的驱动,而开发过程不可避免造成草地资源的退化、地下水位下降等生态问题。

关于生态治理现代化问题,有观点认为这是通过国家生态制度体系的构建、完善和运作,使制度理性、多元共治、生态正义、生态民主等理念渗透到生态治理实践中并引起整个社会思想观念、组织方式、行为方式的深刻变化,以此实现由传统国家生态环境监管向现代国家生态治理的转变⑦。

不论是“压缩型现代化”说,还是制度主义阐释,都关注生态环境问题与现代化的关系,尤其强调工业化带来的环境问题。然而两者似乎都忽视了内部视角,即没有关注生态环境问题的现实基础。对草原生态环境问题的探讨,忽略了围栏社会的现实基础及其所蕴含的种种影响,也未能从治理现代化角度来思考草原生态环境治理之策。而生态治理现代化的既有观点注重国家层面的治理,强调传统治理方式与现代治理方式的边界和差异,对生态治理与社会治理的关联和相互嵌入未予足够关注。

(二)草原生态治理的意义

草原是地球的重要生态屏障,具有重要的生态价值、社会价值及经济价值,堪称地球之皮肤和人类未来之粮库。中国草原分布广泛,总面积 3.928 亿公顷,占国土面积的 40.9%。中国草原具有丰富的植被生态类型和草原景观类型,拥有大量世界著名优质牧草的野生种和伴生种,尤其是内蒙古草原,是重

---

① 李建新:《中国经济高速发展的“压缩型”环境问题特征》,《社会科学》2000 年第 4 期,第 52 页。

② 刘敏、包智明:《西部民族地区的“压缩型现代化”及其生态环境问题——以内蒙古阿拉善为例》,《云南社会科学》2019 年第 2 期,第 119 页。

③ 阿拉坦宝力格:《论草原牧区现代化进程中健全生态安全机制的必要性》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2017 年第 4 期,第 51 页。

④ 包智明、石腾飞:《牧区城镇化与草原生态治理》,《中国社会科学》2020 年第 3 期,第 147 页。

⑤ 包智明:《社会学视野中的生态文明建设》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2014 年第 1 期,第 4 页。

⑥ 王晓毅、张倩、荀丽丽:《气候变化与社会适应:基于内蒙古草原牧区的研究》,北京:社会科学文献出版社 2014 年版,第 172 页。

⑦ 刘建伟:《国家生态环境治理现代化的概念、必要性及对策研究》,《中共福建省委党校学报》2014 年第 9 期,第 62 页。

要的畜牧业分布区。

天然草原是重要的生态屏障,在维护生态平衡中起着举足轻重的作用。保护好草原自然环境,在新时代绿色发展和生态文明建设中占据重要地位。推进中国式现代化,需要尊重自然、顺应自然、保护自然,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。草原牧区既需要现代化的高质量发展,又需要确保人与自然、经济社会与生态环境的和谐共生。为此,需要合理有效的生态环境治理,促进治理走向现代化。

现实情况是,21 世纪初中国范围内 90% 的草场出现不同程度的退化现象。伴随草场退化,诸多次生问题接踵而至,对草原社会可持续发展造成不利影响。为加大对草原生态环境的保护力度,国家将草原牧区纳入到生态环境治理的重点地区,设计并实施多种生态治理工程,采取禁牧、休牧、生态移民等具体措施,以逐步形成"草畜平衡"为核心的生态治理体系。推进草原生态治理现代化,其意义不仅在助力草原生态环境问题的有效应对和消解,且有利于边疆民族地区乡村振兴和共同富裕战略的顺利推进。

(三)生态治理现代化的重要性

在绿色发展和促进人与自然和谐共生的宏观背景下,如何推进生态治理现代化是一个重大课题。关于生态治理现代化问题,可从三个层面理解其重要性:一是中国式现代化层面;二是国家治理体系和治理能力现代化层面;三是生态环境保护层面。

首先,从现代化视角看,中国式现代化对生态治理现代化提出本质要求。实现绿色发展以及人与自然的和谐共生,是中国式现代化的战略目标之一,也是中国式现代化的推进路径和方式。达成这些目标,必须有现代化的生态环境治理体系和生态文明制度体系与之相一致,这样可为中国式现代化提供行动指南和根本遵循。在这个层面上,生态治理现代化不限于生态环境领域和治理领域,也是中国式现代化进程的有机构成,且嵌入现代化进程之中,对推动和调适现代化过程发挥重要功能。

其次,在国家治理现代化层面,生态环境的治理必须实现现代化。一方面,生态治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要构成和必然之需①;另一方面,国家治理现代化又要在生态环境治理方面得以体现出来,满足绿色发展和生态现代化的要求。在生态环境保护和治理方面,国家承担主体责任,需要发挥政府的主导作用,动员并协调市场主体和社会力量来推动生态文明建设,不断提升生态环境治理的效能,改善治理效果。

当然,国家治理现代化不仅仅是政府行政治理的现代化,也包含社会治理的现代化。例如在生态环境治理方面,政府虽占据主导地位,但离不开社会治理的作用。某种意义上,生态环境治理是一种社会治理。像草原牧区生态环境治理的优化升级,国家宏观政策的制定和实施,政府执行的各项治理措施,固然必不可少,但加强和改善社会治理,培育社会主体性力量,对消解生态保护与经济社会发展之间张力、构建生态环境治理共同体具有积极作用。因此,在现代化进程中,无论在国家层面,还是在社会层面,都对生态环境治理的变革创新提出了新要求。

此外,就生态环境而言,其与现代化的张力问题必须得到有效应对与缓解。伴随快速现代化转型,工业化生产方式和城镇化生活方式对生态环境构成巨大压力,要贯彻新发展理念,实现"双碳"目标,必须保护、恢复和维持良好的生态环境,留住绿水青山。解决好现代化过程中的生态环境问题,唯一的出路是加强生态治理,因为现代化发展趋势不可逆。为有效应对新的问题和挑战,生态治理需与时俱进,不断创新,推动治理现代化,促进生态治理体系和治理能力满足现代化发展的需要。

中国的草原牧区属乡村社会,大多地处边疆区域,生态屏障的功能明显;草原牧区又是多民族共同生活的民族聚居区。在全面推进共同富裕的新时代,草原牧区生态治理现代化还承担民族地区乡村振

① 文丰安:《农村生态治理现代化:重要性、治理经验及新时代发展途径》,《理论学刊》2020 年第 3 期,第 70 页。

兴的重要任务①,因为作为社会治理组成部分的生态环境治理,有着两个核心任务:秩序维持和发展谋划。草原牧区同样有现代化发展的需求,在谋求现代化发展的同时,必须平衡生态环境保护的关系,维持良好的草原生态环境,保障牧区经济社会和自然生态可持续发展②。协调好发展与生态环境保护的关系,关键在生态环境的治理。如能达到生态治理现代化,就可以实现生态现代化的目标,亦即在推动现代化发展的同时,也保持良好的生态环境。

对草原生态治理现代化问题,有从不同视角的研究,其中包括对生态环境治理体系的优化升级及其未来趋势的探讨,也有对草原生态治理过程中不同主体及其实践的考察和分析,这些研究注重现状分析和困境解析,较少从社会现实视角来把握和理解生态治理现代化的关键问题和有效实现路径。鉴于此,本文旨在用“围栏社会”概括当下草原牧区的社会现实,并探讨在此社会基础上草原生态环境面临的困境与挑战,以及突破这些困境的方向和路径。

二、私地困境:围栏社会生态治理的新挑战

随着草场承包责任制改革全面推行,每个牧户可在自家承包的草场里独立自主地放牧经营。为使自家承包草场更具排他性,牧户纷纷用铁丝网将各自承包草场围栏起来,由此开启了牧区居民在围栏内定居放牧的围栏生产生活,亦即围栏社会的兴起。在围栏社会现实中,草场乃至草原的私地化色彩变得更加浓厚,所谓私地化色彩,并非指草场私有化,而是指个体性特征更加显著,草场受个体牧户的支配、使用和影响越来越多。从表象上看,草原上的围栏是普通而又平常的物质设施,但不容忽视的是,围栏实际构筑起一种新的牧区生产生活方式,改变着牧区诸多方面的关系,加剧了草原的私地化。

(一)围栏社会的兴起及生态挑战

草原牧区最显著的变化是游牧到定居的转型,这一过程离不开草畜双承包责任制的调整。草畜双承包责任制实施之前,牧区社会一直维持游牧移动的草场利用方式和生计模式。那时草场并没有细分到户,公社内部的草场按照牧民使用习惯进行统筹规划,采取季节性的游牧管理。社员牧户与特定牧场之间并无排他性关系,牧区也没有兴起围封牧场的现象。自草场承包责任制实施后,围栏不仅是一种基础设施,也成为界定牧区人地关系和相关主体关系的符号象征。人地关系的变化体现在牧民生计层面,围封牧场定居放牧成为牧区主要生计模式。围栏的兴起重塑了牧户与牧户、牧户与集体、牧户与国家以及外来主体之间的互动关系。正是在此意义上,围栏社会已成为当下草原牧区的基本现实③。

围栏不仅是牧户排斥他人使用自家承包牧场的工具,也成为显示个体权益的一种符号。围栏的兴起催生草原牧区“各自为阵”的社会面貌。随着草场发包到户,并在承包期限不断延长的背景下,在牧民日常实践中承包草场具备了家庭财产的属性。相较于游牧社会的牧民以及公社时期的社员,当前牧民个体的空间权利更加明晰,从以往的氏族牧场和公社牧场到个体承包牧场。草场空间权益的明晰化和个体化,出现草原整体放牧空间的区隔化和碎片化,使得草场私地化特征日益凸显。

当草原从具有公共属性的集体草场转变成具备个体属性的家庭财产时,横向的人际关系和纵向的代际关系发生意料之外的改变。这两个向度的关系变化影响着草原生态系统,围栏社会的生态挑战体现在三个方面:一是草原生态平衡;二是草场退化;三是沙化问题。

草原生态平衡有赖于自然状态的维持,以及人与自然和谐共生。草原的私地化倾向,围栏的普遍建

① 孟根达来:《从共富到共治:牧民专业合作社有效参与牧区治理的实践路径与机制》,《民族学论丛》2023年第2期,第97页。

② 陆益龙:《治水:环境社会学的视角》,北京:商务印书馆2022年版,第15页。

③ 孟根达来:《围栏社会的兴起:制度变革、围栏建设与牧区社会转型》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2023年第6期,第52页。

起,表面看增强了牧户对自家草场的保护,实际改变了人与草原、人与自然的关系。草原并不仅仅为人类所独有,而是人与自然共生的系统。草原围栏的普遍化,限制了草原其他生物的自由迁徙流动。据牧民反映,草原普遍建起围栏后,狼、狐狸等动物几乎灭迹,导致防范鼠灾的压力加大。由此可见,围栏社会面临着生态平衡问题的挑战和潜在风险。局部的围栏建设对牧户组织牧业生产经营管理和有效实施承包草场保护有一定积极功能,但整个草原的围栏普及化则会大大改变牧区环境,不仅改变人与自然的关系,也改变了人与人的社会关系。

横向人际关系的改变表现为承包到户之后的牧区邻里之间相对隔阂与牧民的孤立状态。在传统游牧时代,草场的开放性为牧民之间互惠合作提供基本保障。为保持草原生态的多样性和异质性,牧民会根据水草和气候条件采取移动放牧的方式规避自然与社会风险。随着草场私地化趋势的凸显,移动放牧及其相应的互惠机制失去功能。以往牧户按照无形的礼俗规则进行放牧的行为,在草场私地化趋势下却越来越强化有形的围栏来发挥排他和保护作用。

草场退化问题在西方经济学里被视为“公地悲剧”,公共牧场由于产权共有,所有人都能进入放牧,从而出现过度放牧而导致草场退化的结局。其实,“公地悲剧”理论命题的局限在忽视导致悲剧结果发生的直接原因是过度放牧行为,这种行为并非只发生在公地,同样可能发生在私地。从草原牧区现实经验看,草场私地化趋势也面临草场退化的挑战。

围栏的兴起确实增强个体牧户草场承包权、使用权的保护能力,同时强化了草原的经济功能,而并未促进草原的多功能性,如生态属性、公共属性等,某种意义上影响或削弱了其多功能性。在区块分割的围栏社会,牧户只能常年使用同一片草场,客观上加重草场的压力。为追求收入增长,牧户只能依靠对承包牧场的纵向开发和扩大畜群规模,由此易产生草场退化。特定时节牧畜啃食路线相同,加之牧民车载工具的碾压,形成集片性的牧道,也出现承包牧场内部退化问题。

当草场转变为个体私地时,同样会对纵向代际关系产生较为明显的影响,这在分家实践中表现得尤为突出。随着草场发包到户,并在承包期限不断延长的背景下,牧民日常实践中承包草场具有家庭财产的属性。因此,当下的牧区分家实践强调既分家畜也分草场。此类草场划分不会在当地林草部门登记,在熟人社会的实践场域得到默许和迅速流行。当一个大家庭分成三至五个小家庭,要重新围封这三到五片子草场,同时还要建设相应的配套设施。可见,分家之后的独立小家庭将重复承包初期大家庭的发展路径。家庭的分化使得整体上的定居点增多,牲畜的移动范围进一步缩小,导致草场更加碎片化,加剧单位牧场的放牧压力。

沙化问题是当前围栏社会面临的一个突出生态挑战。草原沙化的原因虽很复杂,但与围栏社会中草场退化及生态环境变化有着密切关系。过度放牧、过多开垦和生物多样性流失等因素,导致草原生态环境受损,表土破坏,经过风化作用,导致沙化问题的产生。

在围栏社会背景下,人为的、社会经济活动的因素对沙化问题的影响不容忽视。围栏定牧、定居开垦、扩大牧群规模、超采地下水,以及对草原生物多样性的忽视等,加大了草原沙化风险,这些因素与草场私地化趋势呈高度相关。

(二)围栏社会生态治理的新问题

在现代化转型加速新时期,面对围栏社会出现的生态挑战,草原生态治理的新问题也显现出来。新问题集中体现在两个方面:一是网格化治理失灵①;二是治理机制与治理对象脱节。

当前,在草原生态环境治理方面,为解决生态突出问题,如过度放牧和草场退化以及鼠害问题,由政府主导的行政化治理采取网格化治理模式,运用网格监管手段,按照网格分工模式对禁牧区、休牧区等治理对象进行监测和管理。由于网格化治理的效能在很大程度上取决于网格员执行监管职责的情况,

---

① 陆益龙、孟根达来:《“吹哨报到”机制与城市基层网格化治理》,《学海》2024 年第 2 期,第 46 页。

而在广袤的大草原上,网格员监管难以做到及时、到位和精准,监管失灵现象时常发生,影响草原生态环境治理效能提升。

网格化的草原生态环境治理机制之所以出现失灵,主要原因是生态环境监管手段较为传统,没有形成科技助农、科学监管的体系,远不能满足复杂监管需求。目前草原生态监管过程中,更多地依靠传统人力监管和投入,成本高昂。除草场监管手段过于单一和落后外,在对特定生态次生灾害的治理过程中出现治理方式单一、科技投入欠缺的问题,这在草原鼠害问题的治理中表现明显。相关治理部门使用拖拉机等机械播撒鼠药方式,一些牧户不愿自家草场被器械过度践踏,于是抵制统一的鼠药播撒行动。在鼠害治理过程中,无人机等轻量化、环境友好型载具使用依然欠缺。

治理机制与治理对象脱节问题体现为:以"转移牧区人口、减少牲畜数量"为抓手的草原生态治理模式,实践中却面临新问题,即治理对象的错位问题。草原生态是复合性的功能系统,人、草、畜及各种草原动植物是这一系统的有机构成。让牧民易地搬迁、禁牧围封的治理手段针对的是牧民及其牧业行动,目的是用生计改造方式减少牧民对草场的影响。然而,牧区对草原生态产生影响的并非仅仅来自于牧民,且牧民既是草原的利用者,也是草原生态系统的组成部分。将牧民搬出草原牧区,并不必然减少草原生态的人为破坏,因为牧民搬出后,其他社会行动者很可能趁虚而入。现实中,牧区外来的盗挖、盗采、盗捕者,以及草场流转的增多,工商业资本大量进入草原牧区,如外地租户、打草商、矿产商等进入牧区利用草场资源。这些主体的行动并不受制于禁牧休牧等生态治理措施,由此导致草原生态治理对象本末倒置,该管的没有管到位,不该管的却受到"一刀切"式禁止。

(三)围栏社会生态治理困境的形成机理

为有效治理草场退化等草原生态环境问题,国家实施了一系列生态环境治理政策。各项治理措施基本立足于对草原生态问题是"超载过牧"问题的判断上,且对这一问题归因为牧民的"过度放牧"。在此语境下,国家针对草原退化的治理措施,重点放在限制牧民草场使用权及行动,力图通过草畜平衡、休牧禁牧以及生态移民等干预手段,达成草原牧区"减人减畜"的目标。就治理内容而言,除了在常态化草畜平衡的管控基础上针对不同退化区域采取季节性休牧或常年禁牧的方式外,也采用生态移民等强制性治理方式。

无论常态化治理,还是强制性治理,草场治理政策为不同主体赋予了不同的角色,以此限制草场权利,从而达成草场治理的目标。具体而言,国家作为制度制定、实施和监管者,其职能达成依赖派出机构和各级政府的执行,由此出现监管主体实际处于"缺位"的状态。作为被治理的牧民,却是"在场"的社会主体。对牧民而言,草场不仅仅是生产资料,也是牧民身份的基础,还是铭刻族群过往和家族记忆的情感空间。草场不仅决定着自身生计安全,也是寻求身份确定性的重要依托。在草原生态环境治理的话语中,却将牧民的在场性简化为"过度放牧者",由此形成以限制牧民草场使用权即"限地权"为中心的治理模式。

强制性治理使得草原生态环境治理总体上陷入一种"在场空间的缺位治理"困境。在此模式下牧民被单向度地视为"改造"对象,放牧的地方性知识被简单理解为"粗犷落后"生产方式,而自上而下的草原生态改造计划轻视草原社会基础,忽视地方主体的参与和共建共治。因缺乏社区共同治理主体的培育,要想达到治理目标,便需要投入大量的人力物力,以此增加监管环节,避免监管漏洞,从而造成监管成本极高的治理体系。然而从实践经验看,监管人员因受制于地方社会人情网络和部门职责分工规则,常出现与牧民共谋的现象。这是为何一些休牧禁牧区的牧民反向输送"上交款""上缴羊",以此换取放牧权利的根源。此外,"一刀切"式的生态改造工程其实把牧民简单标签为草原生态问题的制造者,而忽视牧民既是草场的主人,也是草原生态治理的主体。

在场空间的缺位治理不仅造成高昂治理成本,还重塑了牧区各主体间的利益关系,产生持续性的博弈过程。在博弈中,不同主体打着各自的"小算盘",各自计划相应的应对策略,其中地方政府有发展的

需要和逻辑,监管单位有部门利益,地方权力精英有自利动机,底层民众有生计诉求。

围栏社会背景下,草场私地化倾向影响着牧民的行动方式和草原生态,其影响机制是对草原生态系统内部结构和功能联系的割裂。自上而下的强制性治理方式针对人、畜与草的关系,采取一刀切的禁止和改造措施,阻隔了草原生态系统内的关系,在取得短期治理效果的同时,却又带来新的问题。

就所观察到的实际经验而言,围栏社会生态治理面临的新问题可概括为“私地困境”,这一困境的形成机制可概括为“阻隔机制”,即无论在物质设施维度,还是在社会行动维度,甚至在公共治理维度,都趋于阻隔草原生态系统内的相互联结和功能协调关系。阻隔机制强化了单向度发展、草原单一功能和治理的单一性,这与生态环境治理的根本目标是恢复和保持生态系统的均衡和协调发展有一定的背离,割裂的关系不仅直接或间接导致草原生态问题,而且影响到草原生态治理的有效性。

三、突围路径:“大环保”格局下的共治机制

生态问题是复杂的系统问题,而非单向度的开发和污染问题。因此,有效保护生态环境亦非单纯依靠政府环保部门,而是需要针对突出、典型问题,协同社会多元力量开展大保护。精准施策、齐抓共管、协同共治成为构建新时期“大环保”格局的关键。在应对围栏社会生态问题和实现牧区绿色振兴方面,同样需要按照“大环保”理念,构建起草原生态环境的共治机制。

(一)“大环保”与生态治理现代化

“大环保”格局是中国式环境治理现代化的新理念和新进路。“大环保”超越传统防污治污的环保理念,不再将生态环境治理主体局限于政府环保部门或工业企业等某个单一组织,而是致力于构建政府主导、社会参与的整体性的治理体系①。在传统的生态环境治理过程中,将环境保护归为单一的、特定的部门工作,难以达成联动一致的协同治理能力,由此可能出现“猫鼠共谋”“猫鼠对抗”的治理困局。有效应对这些困局,生态环境治理范畴须从“小环保”扩展到“大环保”,即从更宽阔的视野、更广泛的范围和更多元的维度来看待和应对生态环境治理问题。作为一种新理念,“大环保”中“大”的意义重点体现在:一是生态环境治理视野的扩大,从聚焦于具体环境问题的环保视野拓展到应对现代性困境与挑战的治理现代化视野,站在全局性和整体性高度推进生态文明建设,以此与现代化进程相协调一致;二是生态环境保护主体范围的扩大。环境保护的根本目标是构建环境友好型社会,为此需要社会主体的共同参与,人人都是环境保护的主体,而非政府环保部门才是治理主体。不同主体虽然角色有异,但协同作用更有利于环保目标达成;三是治理维度的扩大。生态环境保护是一项系统工程,而非单向度问题解决,需要观念层面的变革,也需要制度层面的创新,更需要实践层面的治理机制完善。就“大环保”的具体治理机制而言,需要依据生态系统性问题,形成跨层次、跨地区、跨部门的综合应答机制,在此基础上形成部门间协调配合的治理模式②。

构建“大环保”格局,既是生态治理现代化提出的新要求,也是现代化背景下推进生态文明建设的有效路径。在现代化发展新的历史时期,人类社会面临着气候变化带来的一系列生态环境新问题,应对这些新挑战,环境保护工作必须与时俱进地推进生态治理现代化,这样才能有效缓解现代化发展与生态环境保护之间的张力。实施“大环保”战略,既着力解决现代化进程中环境问题,以达到“治标”效果,也着眼构建人与自然的和谐共生关系,达到“治本”目的。

(二)围栏社会生态困境的突围方向

面对围栏社会的兴起,以及草原牧区现代化转型,草原生态治理迎来一些新问题和新挑战。要突破

---

① 陆益龙、山永久、孟根达来:《“大环保”格局下牧区环境治理 多元共治机制及优化路径 ——青海省杂多县垃圾处理的新模式》,《青海社会科学》2024 年第 5 期,第 102 页。

② 肖峰、贾倩倩:《论我国生态保护红线制度的应然功能及其实现》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2016 年第 6 期,第 43 页。

这些困境,必须变革和优化草原生态环境治理机制。就当下围栏社会的现实而言,生态环境治理机制的完善和优化需重点坚持四个原则:问题导向原则、目标导向原则、结果导向原则和全局导向原则。

坚持问题导向的原则,指在草原生态环境治理中使治理措施更有针对性,要针对围栏社会生态环境出现的重大问题、突出问题和难点问题,形成多元参与、共同治理的合力。如针对牧区开矿造成的生态环境问题,不仅要强化政府相关部门的有效监管和控制,还要发挥基层村集体、牧民主体以及民间组织的监督作用。实际上,在具体矿产开发造成的环境问题的处理过程中,一些牧区的牧民群体已形成小组、村集体为单位的监督单位,不仅查验矿车是否碾压草原,而且监督开发过程对草场的破坏情况。此类草原生态问题的出现,表明当前牧区处于高速变迁转型阶段,生态环境问题并非仅由牲畜过多造成草原超载困境,像矿产商、打草商等资本下乡过程也造成一些生态环境问题。因此在实践过程中要坚持问题导向,精准施策,建立针对性强的治理机制。

目标导向原则是指按照“大环保”理念来构建草原生态环境治理机制,以推动人、畜、草和谐共生关系作为治理的根本目标。目标导向的草原生态环境治理不仅着力解决人类行为造成的环境问题,还要有效推动生产方式转型、产业结构调整、生活理念转变等系统性治理。在具体治理实践中,为应对草原载畜量过多造成的草场退化问题,不宜仅局限于禁牧、休牧等强制性治理措施,还要加快推进牧民生计方式转型升级,推进牧区生态旅游业的发展,拓宽牧民增收渠道,减少牧户增畜需求,缓解草原生态压力。与此同时,加强科技助农、科学发展模式,依托大数据和人工智能等前沿科学技术,持续增强草原生态科技监管力度。

结果导向原则是指在创新和变革草原生态环境治理机制方面,需要注重治理的效能和效果。检验生态环境治理机制的合理性、有效性的重要标准是治理的实际效能和效果,不论何种治理机制,如果在实际中取得了显著的治理成效,那么该机制便具有建设和推行价值,可在实践中加以推广和应用。相反,如果一种治理机制的实际成效不突出,则反映出该机制的治理效能仍有提升空间。例如在一些牧区,有诸多环保组织参与到基层垃圾治理,但从实际效果和治理效能来看,贡献有限。

全局导向原则指在设计和优化围栏社会生态环境治理机制方面,要站在全局的高度,强化全局意识,从“生态环境一盘棋”视野推进草原生态治理现代化。草原生态环境保护和治理不仅仅关涉草原牧区的可持续发展,也是中国式现代化进程中生态文明建设特别重要的组成部分,因为草原是一个特别重要的生态屏障,保护和维持良好的草原生态,是维持生态平衡的重要保障。草原生态环境治理是一项系统工程,从全局出发,动员和调动全局力量,有利于推进和实施此项系统工程。

(三)构建围栏社会生态环境共治机制

草原生态环境具有脆弱性和非均衡性的特质,草原的脆弱性体现在薄弱的自然生态条件,非均衡性则体现为多元化的生态群落特征,从而构成差异性大的生态系统①。如绵延于祖国北疆的内蒙古草原,从东至西拥有林地、草甸草原、荒漠草原、沙地等不同种类的生态系统。随着草原牧区快速现代化转型,草原生态环境治理面临现代化的要求。在围栏社会兴起的现实背景下,生态治理现代化遇到诸如“私地困境”之类的新挑战,突破治理困境的有效路径,要结合草原生态系统特质,构建草原生态环境共治机制。所谓共治机制,亦即在草原生态治理过程中充分调动牧民主体性,动员和运用企业、民间组织和社会团体等多元治理资源,形成政府主导、市场和社会主体广泛参与,上下联动和多方协同的治理。共治机制既是草原生态治理现代化的表征,又是治理现代化的重要基础和支持。构建草原生态环境共治机制,可重点从以下方面发力和推进:

首先,在治理实践中激发牧民主体性,发挥地方监管优势。牧民在乡村发展进程中有着主动性和自

---

① 孟根达来:《游牧知识与草原生态:地方性知识生态价值的再认识》,《原生态民族文化学刊》2023 年第 1 期,第 47 页。

主性,广大牧民对自身生计发展以及村庄发展方向、路径有选择和主导权利。无论在乡村振兴中,还是在生态治理现代化中,找回牧民主体性,对战略目标的达成都有积极功能。现行草原生态监管主要以国家派出机构为主,以草畜平衡和禁牧休牧为手段,形成自上而下的监管体系。但由于草原牧区地广人稀,实践过程中遇到治理成本过高导致的监管缺位和失灵等问题。

在草场日趋商品化、市场化的形势下,草原已不再是封闭的边陲地区,而是吸引各类社会行动者和资本进入的区域。因此,草原生态环境治理不仅要对牧民过度放牧进行监管,还需对诸如矿产商等多主体的监督管理。草原生态环境治理需更全面地考量当下牧区多元主体互动交往的现状及其对草原生态的影响,推进综合性的、协同一致的治理。

其次,在草原生态环境治理过程中明确草原生态环境治理目标、优化治理任务。对当下草原生态治理目标和任务的准确理解,是构建草原生态环境共治机制的另一重点。草原生态治理目标和任务的转变离不开草原牧区整体发展战略与布局的变化,也离不开牧区自身的特点。在全面完成乡村脱贫攻坚任务后,新时代草原生态环境治理迎来了推进乡村振兴的历史重任。乡村振兴的重要方向之一便是广大乡村环境治理体系的再造和赋能。

在乡村振兴新时期,草原生态环境治理是以政府、社区以及社会组织等为主体,重点围绕基层社会发展与生态秩序两个方面公共事务推进的引导性、支持性和管理性的活动及实践过程。促进发展与维持秩序是新时期乡村治理的核心内容,其中发展是维持秩序的基础,秩序是持续发展的保障①。对草原牧区而言,持续拉动牧民生计发展、促进共同富裕是维持社会稳定和牧区和谐有序的重要基础。因此,生态治理与生态保护需兼顾牧民生计改善,充分兜底保障牧民生计,有效解决牧民生计转型的成本问题,可更顺畅落实生态治理措施。

生计与生态的协调一致是牧区社会接续现代化的重要保障,草原生态治理不宜将牧民简化为“过度放牧者”角色,需看到牧民生计集约化发展对草原生态治理的优化功效。在牧民生计改善的同时,保障草原生态治理,可充分动员地方社会的积极性,使其有效融入到草原生态治理的过程中。

最后,在具体治理手段和发展措施层面进一步推动科技下乡,形成草原生态环境技术治理模式,倡导和推进科学养畜,降低草原生态压力。草原生态环境治理与有效监管离不开科技下乡和科技助农,大力动员政府、各类企业、民间组织的广泛参与,构建协同一致的“大环保”格局。鉴于广大牧户普遍建设草场围栏的事实,政府相关部门需密切关注人类活动给草原生态环境带来的影响,并作出动态的科学监测与评估,为牧民的牧业生产提供有效的科学技术指导和支持,引导和规范牧户的草场围栏建设,发挥草场围栏的积极功能,减少围栏对社会整合和生态平衡造成的负面效应。

推进和深化畜牧业供给侧结构改革,促进畜牧产业科学多元化发展。围栏带来的生态困境,主要表现为超载放牧和家畜踩踏带来的草场退化,控制畜群数量是根本途径。现有的禁牧、休牧和奖罚措施,存在因奖补资金低于实际生产所得、奖补方式过于单一、执法权限不明确等问题,难以达到预期治理效果。牧民注重增加家畜数量的原因在畜牧产业链过于单一,除原材料供应之外,缺少其他成熟的产业选择。改变这一困局,一是要加强畜群品种的科学改良,提高单位家畜的经济收益,有效调控畜群规模。二是探寻畜牧业多元化发展方向,结合旅游、康养等服务业,拓宽牧民增收渠道,降低牧民对家畜数量的依赖程度,进而缓解围栏畜牧带来的草场压力。

四、结语和讨论

围栏社会的兴起,反映牧区在现代化转型过程中人与人、人与自然关系的新形态。围栏强化了草场私地化,草场流转加速草原牧区的市场化,使草原经济功能凸显,生态环境的压力和困境增大。

---

① 陆益龙、孟根达来:《新时代乡村治理转型的内在机制与创新方向》,《教学与研究》2021 年 8 期,第 52 页。

随着草场私地化、市场化和经济功能的不断强化,草原利用方式已不再局限于放牧活动,而是拓展到矿产开发、饲草料生产、旅游资源开发等多个领域。围栏社会已有多元社会行动主体,这些主体对草原生态环境产生不同的作用和影响。因此,草原生态治理现代化不仅要关注草原超载放牧问题,更需关注多元行动者的环境影响,让多元主体协同起来,共同构建起草原生态环境共治机制。

建立和完善草原生态共治机制,关键在“大环保”格局下,充分发挥政府主导作用,加强和优化草原生态监管体系,有效动员广大牧区社会的主体性,整合市场、牧区和牧户的治理资源,提升草原生态环境治理的现实效能。

从生态现代化的理论视角看,牧区同样有现代化发展之要求和任务,牧区也面临乡村振兴的任务。因此,围栏社会的生态治理必须处理好发展与生态环境之间和谐平衡关系,既要维持良好的草原生态环境,又要促进牧区经济的持续发展。以发展促进生态监管,以生态治理保障牧区绿色振兴。

The Dilemma and Breakthrough Path of the Ecological Governance Modernization in Fenced Society

Lu Yilong[1], Menggendalai[2]

(1. *Research Center for Sociological Theory and Methodology*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*;
2. *School of Ethnology and Sociology*, *Inner Mongolia University*, *Hohhot* 010021, *China*)

Abstract: In the process of Chinese-style modernization, the construction of ecological civilization and the governance of ecological environment are of great significance, which is related to the achievement of our major national strategic goals. Grassland ecological environment occupies a special and important position in the entire ecosystem. To do a good job in the protection and governance of grassland ecological environment is a key content of the construction of the national ecological civilization, and also an important task for the green transformation and rural revitalization of the ethnic regions. After the reform and opening-up, there appeared a pattern in which herdsmen built one fence after another with wire meshes in the pastoral areas, living and carrying out production activities inside, as fenced society was gradually rising from the dual contract system of grassland and animal husbandry. The shift of the mode of social production and the lifestyle of herdsmen in fenced society brought about new changes in the grassland ecological environment, putting forward new requirements for grassland eco-environmental governance. To promote eco-environmental governance modernization on the basis of fenced society, we need to actively explore how to construct the co-governance mechanism in the grassland ecological environment, break through the dilemma of private land, and form the pattern of “big environmental protection”, in which eco-environment, economy and society are coordinatedly developed in pastoral areas, and humans and nature harmoniously coexist.

Key words: fenced society; ecological environment; governance modernization; dilemma of private land; breakthrough path

(责任编辑　刘曙光)